

Др Никола Балог

НЕКЕ МИСЛИ О КОНЦЕПЦИЈИ ЗАКОНА

Хтео бих, прво да дискутујемо о једној теми која још није сасвим обрађена. Молио бих вас, другови, као што то бива у заједничком раду да мислимо заједнички, да имамо једну логику.

Зато бих пошао од концепције Закона који је пред вама. У члану 281. савезног Устава каже се да федерација уређује основне односе у праву међу права својине. Основни елементи права својине се налазе у овом Закону, а јавна је тајна да преднацрт савезног Закона садржи мање-више исте основе, исту грађу какву садржи и овај Закон. Хоћемо ли имати два закона који се понављају? Ја мислим да је то лоше. Изгледа ми да би било добро да се утиче на федерацију да смањи обим регулисања, да не би дошло до тога да управо најспецифичнији односи у праву својине нађу своје место у Закону федерације. Међутим, ипак ће федерација у великој мери регулисати грађиво које је регулисано и овим Законом, а о негативностима понављања не треба да говорим.

Даље, да ли концепција Закона може бити таква да се он бави само стварним правима, и то на непокретностима, да ли је то оно што одликује самоуправно социјалистичко друштво, да ли је то онај нови пробој у једну необрађену област, или је само понављање, дограђивање деветнаестог века када су били донети сви ти велики кодекси. Ни нови кодекси двадесетог века не би требало да се одликују овим, а утолико мање би закон социјалистичких земаља требало да само, мање-више оплођује и усавршавају већ познате норме о праву својине, сусвојине и службености. Да ли је то тај нови пробој, та нова идеја која треба да буде присутна у самоступном друштву при конципирању једног новог закона? Мени изгледа да не, и морам да кажем да је то веома лоше. Мислим да бисмо морали да имамо један сасвим нови начин приступања овој ствари. Оно што пише у Закону је добро — недостаци су у томе што Закон није обухватио и нешто што је требало да обухвати.

Устав Југославије и Устав Републике кажу да се зајемчује слобода личног рада средствима у својини грађана. Закон говори о обављању професионалне делатности, о обављању мање-више свих делатности које одговарају личном раду, с тим да се законом могу забранити одређене делатности. Устав је ту зајамчио слободу делатности које одговарају личном раду, предвидевши да може да се одреди забрана обављања неких делатности. Приступило је томе веома позитивно, иако у појединим одредбама има атоналног, а има и у другим прописима атоналног, не сасвим сагласно том основном позитивном приступу личном раду.

Да ли овај Закон треба да буде закон о стварном праву, или треба да обради делатност грађана личним радом, да да главне норме у тој области? Нисам за то да постоји једна експлоататорска и једна позитивна приватна својина, али ипак, при таквом стању ствари какво имамо данас у удруженом раду који има највећу могућу слободу, да ли је делатност личним радом средствима у својини грађана предмет регулисања, какав је однос грађана — власника тих средстава у заједници, да ли та заједница

да само ортаклук, или је то посебан вид удруживања рада и средстава грађана који се повезују са удруженим радом? Шта је са уговорном организацијом удруженог рада? Хоћемо ли већ једном прићи потпуној слободи у удруженом раду, да ту пробијемо страшно сиромаштво личног рада, хоћемо ли једном логиком да обухватимо цео лични рад средствима у својини грађана, допунски рад и резултат допунског рада? Потребно је да обухватимо ову област једним законом, од почетка до краја, да ослободимо лични рад стега које негативно утичу и на развој удруженог рада у целини и на права радника у удруженом раду. Као што је то случај са удруженим радом, треба да имамо јединствен закон. Зар се не намеће и овде потреба да се све то споји у једно — не, дакле, да бришемо оно што овде стоји и што је паметно и лепо написано, што има своју дикцију и еластичност — али треба говорити о личном раду средствима у својини грађана, о тој слободи, о тим могућностима, о удруживању, кооперацији са друштвеним сектором, итд. Читава једна област је, дакле, остала нерегулисана. Знам да ће се она регулисати другим посебним законима, али овде ипак треба да дамо једну општу визију, један поглед који отвара проблем са те стране.

Ја сам против предложеног назива Закона и мислим да би требало да се зове „Закон о правима грађана прибављеним средствима у њиховој својини“ или нешто слично. То је оно што је нови пробој. Иначе, појединачним нормама, мање или више паметним, ми пробој код нас нећемо направити, а прићи једном логиком целој овој области би било изванредно и активирало би веома велики број људи који данас нису активни. (То је, на пример, случај са занатством које је назадовало.) Зато вас позивам да о овоме размислите и заузмете одређен став.

Жика Ивковић

СУСВОЈИНА

Хтео бих да саопштим наше виђење у вези Закона, а које се односи на сусвојину на стану. Беобанка, као својеврсна асоцијација удруженог рада сваке године финансира изградњу десетак хиљада станова, који се граде за потребе удруженог рада, радних људи и других субјеката. У том огромном послу финансирања стамбене изградње, пракса Беобанке је богата примерима удруживања средстава радних организација ради заједничке изградње станова за потребе радника који су удужили свој рад. Удруживање средстава од стране основних организација удруженог рада и других субјеката регулисано је чланом 50. Закона о својини на деловима зграда, којим је изричито прописано да и на посебном делу зграде може постојати својина. Због тога се удруживање средстава за стамбену изградњу од стране основних организација и других субјеката, када имају оправданог интереса за то, одвија без икаквог застоја.

Међутим, и поред великог интересовања основних организација удруженог рада, још увек не постоје законски прописи који би дали могућност удруживања личних средстава радника са средствима радних орга-

изација, које би удруживање донело знатно брже решавање стамбених питања, како у Београду, тако и у другим подручјима СР Србије. У недостатку прописа којима би се регулисало удруживање личних средстава ради стицања сусвојине, удруживање средстава се ипак одвијало у виду ретплате на станарско право, или пак, у одрицању радних људи од уложених средстава у корист радних организација које додељују стан на трајно коришћење.

Очигледно је, међутим, било да је овакав начин удруживања средстава веома неповољан за радне људе и они су преко својих делегата у Беобанци захтевали покретање иницијативе за доношење законских прописа којима би се регулисала сусвојина, лична или друштвена, сразмерно редности уложених средстава. Под овим притиском, Беобанка је дала воју иницијативу преко градске Скупштине за доношење таквог Закона. Пред нама је његов Нацрт, који, с обзиром на велико интересовање у привреди, законодавац требало да усвоји по хитном поступку, јер би то било у интересу радних људи и интересу привреде.

Алиција Босиљчић

ОСНОВНИ СВОЈИНСКО-ПРАВНИ ОДНОСИ И ЗАЈЕДНИЧКА СВОЈИНА

Неколико пута у току дискусије је било речи о односу између савезног и републичког Закона. Пошто сам члан радне групе за израду Закона о основним својинско-правним односима, хтела сам у виду саопштења да изнесем какве су биле дилеме приликом опредељења за оно што је садржавати савезни Закон.

С обзиром на то да основни својинско-правни односи спадају у надлежност федерације, поставља се питање који су то односи. Несумњиво је да се ту ради о својини. Због тога, заснивање, садржина, заштита и престанак права својине спадају у регулативу савезног Закона. При томе је водило рачуна да се сачува једна одређена граница, да се не пређе онс што би требало да иде у надлежност република.

У радној групи није било двоумљења о томе да поједине облике својине савезни Закон треба само генерално да назначи, док ће се остале препустити републикама. У том смислу се одредбе о сусвојини, заједничкој својини и етажној својини излажу само генерално са по пар одредби, а све остало је препуштено републикама. У савезном Закону, поред тога постоје извесне одредбе које су унете у последњем тренутку, па речи које је данас рекао професор Балог ту донекле налазе потврду. Наиме направљена је разлика у оквиру права својине између личне својине и радно-приватне својине, као и својине друштвених организација, удружења грађана и других грађанскоправних лица. Када се разговарало о овом Закону, постављено је питање граница права својине, тј. да ли граница права својине спадају у основне својинско-правне односе, па радна група није могла да се определи, већ је затражила мишљење Савезног савета за питања друштвеног уређења. Тада је одговорено да квалитативне елементе треба да садржи савезни Закон, док квантитативно одређивање грани

ца треба да садрже закони република, с тим што је остављено да се појединачна питања која су од значаја за целу Југославију, регулишу договором између република и покрајина.

У републичком Закону постоји одредба о којој се доста разговарало: да ли стамбени максимум треба смањити. Принцип договора од 1975. године, није прихваћен од свих република — мишљења су подељена. СР Словенија и СР Хрватска сматрају да овај максимум не треба смањивати. Републике сматрају да та питања треба јединствено регулисати.

Поред овога, радна група је заузела став да баш у функцији ограничења права својине треба регулисати службеност, залог и државину, али у једној одређеној размени. Данас нам је дискусант Ивошевић указао на то да још једном треба преиспитати до које мере те одредбе треба да уђу у савезни Закон и то је сасвим оправдано, али ипак напомињем да је о овом вођено рачуна при конципирању оваквог текста Закона.

Поред тога, хтела сам да укажем на један институт о коме ни јуче ни данас нисмо чули ништа, а који се помиње и у Нацрту републичког и у Нацрту савезног Закона. Ради се о заједничкој својини. Видимо да је заједничка својина регулисана као посебан облик права својине, где већи број лица има неопредељено право, неодребене делове на једној ствари. У савезном Закону дата је само једна одредба, с тим што је остало препуштено републикама и видимо да у овом републичком Закону има једна одредба које регулишу појам, располагање, управљање, деобу и заштиту ове својине. Мислим да је једно овакво решење сасвим исправно и да оно одговара, како упоредном законодавству, тако и нашој пракси и законодавству које у појединим законским текстовима садржи одредбе о заједничкој својини. Ми знамо, а нарочито то знају практичари, да је у Основном закону о браку постојала одредба по којој је имовина коју су брачни другови стекли радом у току брака, заједничка имовина, и да се она дели сразмерно доприносу брачних другова. Иста одредба постоји и данас у републичком Закону. Поред тога, и у Закону о наслеђивању имамо наследничку заједницу у којој, такође, наследници до деобе, до доношења решења, остају у тој заједници, а ту се, исто, ради о заједничкој својини. Стога ја могу само да поздравим оваква решења у савезном и републичком Закону, где је као посебан институт успостављена заједничка својина.

Др Зоран Ивошевић

ОДНОС САВЕЗНОГ И РЕПУБЛИЧКОГ ЗАКОНА О ПРАВУ СВОЈИНЕ

Изложићу нека своја гледања о односу савезног и републичког закона и о садржини републичког закона. Говорећи о односима федерације и република одн. покрајина, морамо поћи од тога да радни људи, народи и народности остварују своја суверена права у републици одн. покрајини, а да само онда ако је то у њиховом заједничком интересу та права остварују у федерацији, у релацијама које су утврђене савезним уставом. Ако

од тога поћемо и задржимо се на члану 284 ст. 1. тач. 4. савезног устава, који каже да федерација уређује основне својинско-правне односе, онда ми се чини да је јасно колико је широк простор у коме федерација може уређивати својинско-правне односе и друге стварно-правне односе. Исто-временимо можемо закључити да је правило, да у републици одн. покрајини буду уређивана ова питања, а да је изузетак, да та питања буду уређена у федерацији, разуме се под условом да је то у заједничком интересу утвр-ђено савезним уставом. Будући да се сваки изузетак мора уско тумачити, јасно је да федерација не би могла да уређује друге стварно-правне односе изузев својинско-правних односа. Постоје, додуше, мишљења да се под ре-чима „основни својинско-правни односи“ подразумевају и други стварно-правни односи, али ја мислим да то није тако. Устав чини јасну разлику између својинско-правних односа и стварно-правних односа. Уосталом, другачије не би смо могли ни замислити. Студент друге године сигурно би пао на испиту, ако не би знао да начини ту разлику. Према томе, ван сум-ње је да федерација може уређивати само својинско-правне односе. Дру-гим речима, својину, а не и залог, не и службеност, по најмање држави-ну, јер државина и није право, већ фактичка власт.

Ако поћемо од тога и погледамо предлог за доношење Закона о ос-новним својинско-правним односима, видећемо да је федерација, по свему судећи, прекорачила своја овлашћења, јер она регулише не само својину, него и залог, службеност, па и државину. Једна глава је посвећена сво-јини, друга службености, трећа залози и четврта државини.

Чини ми се да савезни закон то не би могао регулисати на тај начин. Искуство, а и систем права налажу да се, када је реч о својинском односу и осталим стварно-правним односима, увек полази од једне целовитости. Сигурно је да постоји функционална веза између својине и осталих ствар-них права, и зато се залажем за то да савезни закон регулише и остала стварна права, али само у функцији својине. Другим речима, само као ограничавајући фактор својине. Никако, међутим, да службеност, залога или државина буду третирани исто као и својина, да сваком од тих права буде посвећена посебна глава, него да их регулише само у функцији огра-ничавања права својине. Исказано језиком практичара, сматрам да се о службености, о залози, у савезном закону може говорити само са стано-вишта листа Ц у земљишним књигама, али не и са становишта листа А. Када је реч о државини, савезни закон би могао да регулише државину само утолико уколико је државина уједно и коришћење, као један од атрибута одн. овлашћења својине.

Што се тиче садржине републичког закона, прво нешто о називу за-кона. Сматрам да је он одређен Уставом СР Србије. У његовом чл. 299. ст. 1. тач. 3. стоји да република уређује својинско-правне односе и остале стварно правне односе. То је пренето у назив закона.

Важније је питање садржине закона. У вези тога поставило се пи-тање да ли да покретне ствари буду обухваћене садржином закона. Изне-нађује ме што се у тексту закона не налазе одредбе о покретним ствари-ма. Постоје, додуше, и супротна мишљења (она су се чула и у Скупштини СР Србије), да материја покретних ствари не треба да се регулише овим законом, јер ће федерација уредити све односе поводом покретних ствари,

То је, можда, умесно код облигационоправних односа, али код стварио-правних односа сигурно није. И код облигационоправних односа морамо, међутим, правити разлику између покретних и непокретних ствари, утолико што савезни закон говори о роби, а роба може бити и непокретна ствар, а не само покретна. Републички закон би свакако требало да обухвати и стварна права на покретним стварима. Федерација би можда могла уређивати само режим оних покретних ствари, које могу истовремено бити и основна средства. Неке рестрикције у том смислу постоје и у Закону о облигационим односима; код прекомерног оштећења тај се режим разликује. Иначе, све остало треба да буде у искључивој надлежности републике.

Даље, што се тиче садржине закона, сматрам да би закон требало да води рачуна и о ономе о чему је говорио проф. Балог. Штавише, да врло много о томе води рачуна, али једном логиком стварних права. Постоји наиме Закон о удруженом раду, многи републички закони из те области, па зато нас чини ми се, овде не треба да интересује толико удруживање рада и средстава, колико судбина својине, оног права својине грађана на стварима које су удружене. Проф. Балог је поменуо уговорне организације удруженог рада. Ја ћу поменути и радне заједнице, и удруживање земљорадника у земљорадничким организацијама удруженог рада, задружним организацијама удруженог рада, и удруживање у задруге грађана и осталих грађанскоправних лица, јер је на нама да у тим облицима удруживања, у повезивању личног рада са друштвеним радом, истражујемо судбину својине. Треба да пратимо својину у тим облицима, јер сигурно је да се та својина мора разликовати бар у погледу ограничења од оне својине која није удружена, али се мора разликовати и у погледу коришћења и располагања. Неизбежно је да ту дође до извесних ограничења својине, и у том смислу све оно о чему је проф. Балог говорио заслужује заиста велику пажњу.

Чини ми се, такође, да републички закон треба да уреди и неке стварноправне односе поводом облигационих права. Једногодишњи закуп је све присутнији, поготово у области стамбеног права када је реч о приватним станодавцима. Исто тако рекао бих да је потребно да се подробније разради и питање ортаклука, поготово у заједничкој градњи, јер таквих случајева има много. Уосталом и један важећи закон о стамбеним задругама говори о томе. Мислим да би те одредбе, али побољшане, требало да буду преузете и у овај закон.

Велибор Михајловић

судија Окружног суда у Неготину

СТИЦАЊЕ СВОЈИНЕ ИЗГРАДЊОМ ОБЈЕКТА НА ТУЋЕМ ЗЕМЉИШТУ И ДРУГИ ОБЛИЦИ ВЕШТАЧКОГ ПРИРАШТАЈА

Нацрт Закона предвиђа да се право својине на непокретности може стећи и изградњом (чл. 45). Потребно је допунити тај члан тако што би се после речи „изградња“ додало „изградњом објекта на туђем земљишту“.

Тим чланом, те члановима 47 и 48, регулисано је питање изградње зграде материјалом једног лица, а на земљишту другог лица, или, како се у правној науци каже, вештачким прираштајем. С обзиром да се ради о објектима који представљају трајније вредности, не само за градиоца, него и за друштвену заједницу, а изградња објекта на туђем земљишту није реткост у пракси, ово питање би требало да буде детаљније регулисано. Тако, изостала је одредба о градњи на туђем земљишту материјалом, као и одредба о томе о каквим се објектима ради, а извесно је да ограде, водови не представљају такве објекте, и да градња сваког објекта не може да доведе до стицања својине на туђем земљишту (изградња колибе и сл.). Закон мора да води рачуна о вредности објекта у односу на вредност земљишта.

Што се тиче савесности, када власник земљишта поднесе тужбу, савесност градиоца престаје. Али, потребна је посебна одредба за случај када објекат није завршен а вредност изведених радова је знатна, упоређена с вредношћу коју би објекат имао да је завршен. Тада не би требало дозвољавати уклањање објекта.

Предлажем да се одреди да опомена власника земљишта градиоцу да не изводи радове на градњи објекта мора да буде у писменој форми. У случају да градилац настави с градњом, власник земљишта морао би да покрене спор и тражи меру обезбеђења рушењем започетог објекта из темеља и уклањање материјала. Ако се тако не одреди, не постоји економска оправданост да, када власник земљишта не спречава изградњу и зграда буде технички примљена, власник ипак може да постигне уклањање зграде.

Потребно је да опомена буде у писменој форми. С једне стране, у том случају лакше је доказати постојање опомене, а с друге, и правна сигурност, с обзиром на значај материје, изискује писмену форму.

У погледу изградње на земљишту у друштвеној својини, треба предвидети да савестан градилац и градилац који није опоменут стиче право трајног коришћења земљишта испод зграде и за нормалну употребу зграде. Тако би се решило, не само питање бесправне изградње, него и питање заузимања земљишта у друштвеној својини, где би могле да се активирају инспекције и органи којима је то земљиште поверено на управљање.

Код изградње на туђем земљишту, осим класичних примера, постоје и случајеви када се ради о нарушењу међа изградњом дела објекта на туђем земљишту. Требало би да се предвиди да се и то питање уреди на аналогни начин.

Требало би предвидети одредбе и за друге случајеве вештачког прираштаја, пре свега за саћење на туђем земљишту, што у пракси није реткост. Када је земљиште бесправно заузето или на силу узето, накнада би се кретала у висини чистог прихода, а у другим случајевима би се накнада одређивала у висини закупнине, при чему је нормално да је закупнина нешто нижа од чистог прихода.

Вештачки прираштај је могућ и надзиђавањем. Ту материју регулисали су Закон о експропријацији из 1957. године и Закон о надзиђавању зграде НР Србије из 1958. године. Према последњем закону, предвиђено је првенство права надзиђавања у корист приватног власника или носиоца

права коришћења када је зграда у друштвеној својини. Надзиђавач је био дужан да власнику да накнаду за надзиђавање, као и да му накнади штету проузроковану надзиђавањем. Питање надзиђавања делимично је обухваћено одредбама Нацрта које се односе на етажну својину, мада не у потпуности, јер су грађанскоправни односи ипак другачији када се ради о надзиђавању.

Одредбу чл. 56 која се односи на одржај треба допунити тако да иза речи „трајање одржаја“ треба додати да „несавесност држаоца треба да докаже лице које није држалац“. То је важно с обзиром на обориву претпоставку да је држалац у ствари истовремено и власник.

У низу чланова Нацрт говори о накнадама. Питање накнаде треба да уреди Нацрт, јер је судска пракса неуједначена.

У чл. 92. Нацрт предвиђа обавезу власника послужног добра да да накнаду у случају премештаја стварне службености. Питање је о којој је накнади реч. Предлаже се да се та накнада односи једино на инвестициона улагања од стране власника повласног добра. Јер, ранија улагања остала би неискоришћена од стране власника повласног добра, услед насталог премештања службености.

Није оправдано што Нацрт (чл. 100, 101) захтева упис у јавне књиге када се службеност стиче на основу судске одлуке, а не захтева када се службеност установљава на основу одлуке државног органа.

Предвиђени рок од 5 година за престанак службености исувише је дуг. Предлаже се рок од 3 године, како то предвиђају и правна правила грађанских законика.

У пракси је спорно да ли су остварени услови за престанак службености услед невршења у случају када власник послужног добра озбиљном претњом забрани власнику повласног добра да врши службеност и он је не врши за време док се међу њима води судски спор. Зато одредбу чл. 105 треба допунити тако да службеност престаје уколико власник повласног добра није био спречаван да врши исту.

Одредба чл. 108 односи се на престанак стварне службености због промењених прилика (отварања јавног пута и сл.). Ни овде није регулисано питање накнаде. Предлаже се допуна тога члана тиме да се службеност може укинути уколико због промењених прилика стварна службеност није више потребна.

Одредба чл. 129. тиче се престанка права плодоуживања. Предвиђено је да то право престаје и преласком непокретности у друштвену својину. Но, у случају да је исплаћена накнада, било по основу експропријације, арондације и сл. треба предвидети обавезу власника непокретности или пак корисника експропријације да се та накнада положи код банке на посебан рачун, где би предмет плодоуживања била камата на износ уплаћене накнаде. Овакав предлог да се поткрепити и одредбом из чл. 132, која се односи на непокретност која је била осигурана, у ком случају се плодоуживање продужава на исплаћеној суми осигурања. Сходно треба предвидети и за престанак хипотеке.

И у одредби из чл. 153, која се односи на законске, нужне службености, помиње се плаћање накнаде, а да питање накнаде није обрађено. Судска пракса је неуједначена, али се најчешће накнада креће у висини

десетогодишњег чистог приноса. Како ове службености могу бити сезонског карактера (ради прикупљања плодова и обраде имања), ради јасноће, изрека пресуде би морала да одреди период времена када власник повласног добра може да користи послужно добро. У пракси је спорна и ситуација када власник повласног добра, у чију корист је установљена сезонска службеност, изгради на свом добру објекте, тако да настаје потреба да се установи стална службеност. За такав случај мора бити меродаван критеријум савесности власника повласног добра у погледу градње таквих објеката.

Материју нужних пролаза треба, ради циловитости, регулисати са осталим службеностима, а не у оквиру суседског права.

Члан 171 регулише прече право куповине у корист сувласника. Када се ради о грађевинским објектима, то је на месту. Но, када је реч о пољопривредном земљишту, првенство би требало да имају радне организације у области пољопривреде а не сувласник, како би се увећао земљишни посед радних организација.

Одредбе о праву заједничке својине морале би да се допуне утолико што би се службености установљавале на терет делова заједничке имовине.

Закон о праву својине и другим стварним правима на непокретностима требало би да преузме и одредбе из важећег Закона о промету непокретности СР Србије, те одредбе из Закона о шумама које се односе на промет непокретности. Утолико пре што су међусобно у колизији одредбе Нацрта и одредбе тих закона што се тиче стицања права на непокретностима. Предлаже се преузимање и одредби из савезног Закона о искоришћавању пољопривредног земљишта и одредбе из чл. 12. Закона о шумама, чиме би се решило питање својинских односа на оном земљишту које власник није обрађивао ни плаћао обавезе према друштвеној заједници 10 и више година, а то земљиште је, без уговора са власником, за то време користило друштвено правно лице. Уколико за то време власник није поднео својинску тужбу нити тужбу за накнаду за коришћење тог земљишта, земљиште прелази у друштвену својину. Такву одредбу преузео је Закон о шумама СР Србије од 30. априла 1974, али не и Закон о коришћењу пољопривредног земљишта СР Србије из 1974. године.

Др Вера Поповић

научни саветник Института за примену науке у пољопривреди

АГРАРНИ МАКСИМУМ ЗЕМЉОРАДНИЧКОГ ДОМАЋИНСТВА

Поштовани другови и другарице, захваљујем вам се на пажњи да саслушате једно саопштење о научно истраживачком пројекту на коме се ради већ две године, а које ћу ја изложити са превасходно економског становишта и указати на оне проблеме са којима се сусрећемо због тога што многа питања из овог домена нису рашчишћена.

Реч је о пројекту који се бави проблемом производње хране, а који, као што вам је познато, постаје све више светски проблем. Ситуација коју

смо затекли у Србији није ни мало охрабрујућа. У равничарским, долињским подручјима која захватају приближно четири и по милиона хектара обрадиве земљишне површине срећу се напуштена земљишта, старачка домаћинства, раслојавање и веома често одласци у иностранство. Навешћу вам пример нишког и јужно-моравског региона, у којима се земљиште користи за пољопривредну производњу испод 40%, иако су то земљишта која се по својим квалитетима убрајају у земљишта првог реда. Отуда се поставља питање, није ли крајње време да почнемо говорити о земљишном минимуму, обзиром да се често налазимо у ситуацији да методом удруживања, којом се служимо у овом пројекту, обухватамо земљишта од само једног ара различитих власника. Они на та земљишта плаћају порез по основици катастарског прихода па се самим тим сматрају пољопривредним земљиштем. Молим вас да имате ово у виду јер су последице по пољопривредну производњу огромне.

Сада желим да говорим о проблему земљишног максимума са гледишта нацрта Закона о удруживању земљорадника, који је пред доношењем у Социјалистичкој Републици Србији, а који, по моме мишљењу, није нашао адекватну потврду у нацрту Закона о праву својине и другим стварним правима на непокретностима СР Србије. Наиме, дошли смо до закључка да се земљиште третира као средство рада, да финансира у трошковима пословања, у доходу, у расподели дохода и у остатку чистог дохода, па чак и у фондовима. Ми, дакле, нацртом Закона о удруживању земљорадника доводимо земљораднике у равноправан положај са радницима ОУР-а за кооперацију или радницима земљорадничких задруга. Поставља се питање у ком смислу ми сада лимитирамо то средство рада. Данас се изванредно много дискутује о томе да ли је и површина земљишта од 300 хектара условно ограничавајући фактор развоја пољопривредне производње, односно да више ни 300 хектара нису оптимум на основу кога се формира цена трошкова производње у економској заједници. Ако узмемо наше услове и побемо од чињенице да је 2 ара или чак и један ар маргинална величина која улази у основ за производњу и удруживање код нас данас, онда мислим да би ово питање требало размотрити са гледишта економике производње, пре свега. Иначе, ми имамо савршено прецизиране односе када је реч о средствима рада у својини грађана и личној својини, па се не сматра ни мало необичним да један занатлија оствари годишњи доходак и до 300 и 400 милиона старих динара, што се, сасвим очигледно, са десет хектара ни у ком случају не може остварити. Ја вам само скрећем пажњу на ове релације, које су условне и не сматрам да су таква поређења изводљива у конкретном случају, али су имплицативна и наводе на размишљање.

Примена пројекта који сам поменула и на коме радимо у Србији, изузетно је отежана. Имамо десет локалитета, углавном у долињским и равничарским пољопривредним регионима и свега два у брдско-планинском подручју. Проблеме представљају нерешени имовинско-правни односи, земљишне књиге и катастри не представљају адекватно правно стање на непокретностима. Питање искоришћења земљишта треба данас да регулише скупштина општине или регионални задружни савези у договору са регионалном пољопривредном службом. Ми истовремено оснивамо и

републичку службу за унапређење пољопривреде, али је неизводљиво било шта суштински изменити без таквих регулатора који би доводили у питање право својине и ограничавали је тамо где, рецимо, земљорадник не прихвата никакве мере или нема ко да ради на земљи. Није боља ситуација ни са удруживањем. Нема, наиме, никаквих административних санкција уколико је закључен споразум са земљорадником и потписан уговор о удруживању, а он тај уговор не извршава. Коначно, заслужује пажњу и питање примене комасације. Ми имамо у плану да извршимо комасацију на подручју СР Србије до 1985. године на милион хектара. У просеку успевамо да, уз помоћ друштвено-политичких институција, урадимо годишње свега 100 хектара. Поступак око спровођења комасације, а нарочито арондације, веома је дуг, преопширан и често непотребан, да ми се чини да је време да се по хитном поступку донесу одређене регулативе за спровођење комасације. Комасација није сама по себи циљ већ је предуслов за удруживање, за организовању пољопривредну производњу и такав статус мора имати и у нашим правним текстовима.

Желим на крају, да поменем једну дилему економиста која се односи на могућности бонификације носилаца пољопривредне производње. Мислим да би такве бонификације требало дозволити у погледу земљишта које је напуштено или није рашчишћено или га се земљорадник једноставно одриче, а у корист земљорадничких задруга. Одговарајући регулативи у погледу дохотка и других доприноса, који би пратили бонификацију, водили би управо нашем основном циљу, унапређењу пољопривредне производње.

Лепосава Карамарковић

заменик јавног правобраниоца СР Србије

ПРИМЕДБЕ И ПРЕДЛОЗИ

Ја ћу овој нашој дискусији, коју је изазвао поступак доношења Закона о својинским односима у СР Србији, да прићем претежно као практичар. Обзиром да сам дуго година разрешавала односе који су захтевали примену једног закона који није постојао, са великим сам задовољством дочекала ову дискусију, ову расправу, овај поступак доношења закона, сматрајући да ми практичари требало би да дамо свој допринос коначном тексту и учинимо да он у пракси не доводи до великих дилема.

Тренутно смо у ситуацији када упоредо теку поступак за доношење савезног Закона о основним својинскоправним односима, републичког Закона о својинским односима СР Србије и републичког Закона о промету непокретности, такође СР Србије. Сложености ситуације доприноси и постојање низа секторских закона који регулишу у одређеном делу ову материју. Не сматрам да треба да прејудуцирамо решење које ће бити прихваћено, али се зато можемо осврнути на неке моменте. Очигледно је, по мојој оцени, да није поступак чврст консензус између република и Федерација у смислу чврстог разграничења нормативне надлежности у овој

области. То је очигледно из чињенице да су текстови предлога савезног Закона и радне верзије републичког Закона у многим својим деловима регулисали однос на истоветан начин а неке одредбе су чак и у малој колизији. Сигурно је да ће се такав договор постићи и да ће се ситуација изменити, али за сада решење није довољно јасно. Наиме, одредба члана 281. Устава СФРЈ ставља у надлежност Федерације регулисање основних својинскоправних односа. Нигде није речено који су то основни односи а који су односи остављени републикама да их уређују, како би оне пред собом имале јасну ситуацију. У сваком случају, сматрам, да савезни Закон неће бити начелан и општи, већ ће непосредно регулисати основни својински однос; а оно што није регулисано савезним Законом биће регулисано републичким. Оба ова закона требало би да представљају јединствен, целовит и комплементаран текст. Осим тога, тренутно у СР Србији имамо за изворе права и Закон о промету непокретности, Закон о искоришћавању пољопривредног земљишта, Закон о шумама, Закон о закупу пословних зграда и просторија, Закон о експропријацији, Закон о стамбеним односима, који сви у одређеним својим одредбама регулишу секторски ову материју. Зато ми се чини да без велике потребе нови закони, који се тек сада доносе, не би требало да преузимају део онога што је већ регулисано секторским законима. На пример, Закон о промету непокретности детаљно је регулисао право куповине и мислим да оно ту треба и да остане, обзиром да је ово право више на терену облигација, уговорног права, него што би улазило у материју стицања а тиме и у Закон о својинским односима. Хтела бих тиме да кажем да би требало растеретити републички Закон од свих оних одредби које су своје место нашле у секторским законима и који већ постоје и имају своју стабилну примену. Другим речима, републички Закон долази да својим регулативом попуни постојећу правну празнину али не и да захвата материју која је већ регулисана посебним законима. Мислим, исто тако, да би било сасвим добро да се Закон служи и решењима из богате судске праксе после рата, решењима упоредног законодавства, наравно ово све под условом да их прилагоди потребама нашег друштвено-економског и самоуправног уређења и система.

Сада бих рекла о неким мојим појединачним запажањима. Предложено је да се постојећи максимум непокретности смањи. Ја сматрам да је ово једно озбиљно и системско питање, које би у овој ситуацији захтевало сложену и систематску анализу изазвану заиста озбиљном и оправданим потребом. Обзиром да такву анализу нисам видела, нисам сагледала ни потребу за изменом једног стања са којим се дуго година рачунало. Наиме, постојећи максимуми непокретности установљени су пре доста година Законом о национализацији, та су решења уграђена у наш уставни систем и то у време када је лични стандард грађана и њихова економска моћ била на знатно нижем нивоу. Измена таквих решења у овом моменту је питање које може значајно да утиче на правну сигурност грађана и мислим да му треба прићи са оваквог аспекта.

Радна верзија Нацрта садржи у одредбама о државини једно решење по коме државина прелази на наследнике у моменту смрти оставиоца а стиче се предајом ствари. Ако би овако остало мислим, да би у пракси

то могло да изазове јако много дилема. Пре свега, државина није право, није нешто што се самостално може наслеђивати. Она је пре један правно заштићен интерес, правно заштићена позиција која самостално не може да се нормира на овај начин. Чини ми се да се овде пре свега мислило на то да смрћу оставиоца наследници стичу право на државинску заштиту на предметима заоставштине а то није неко самостално право, условно речено, него нешто што им даје могућност државинске заштите у моменту који не мора да се поклапа са фактичким стицањем државине на предметима заоставштине. Ако јер тако, мој би предлог био да се ова одредба измени и да гласи: Наследници стичу право на државинску заштиту у моменту смрти оставиоца на предметима заоставштине.

Код питања стицања својине и службености имам једну начелну примедбу и један предлог. Стиче се утисак, према Нацрту, да би упис у земљишне књиге требало да постоји као модус код стицања својине односно код стицања службености, само онда када је правни основ стицања правни посао. Мислим да би то довело до једне озбиљне несигурности и да зато не треба правити разлику да ли је основ правни посао или неки други основ стицања. Другим речима, ако се ради о стицању стварних права на непокретностима свуда треба истовремено да постоји и основ и начин стицања.

Друга једна примедба чини ми се да је још озбиљнија. Када се говори о основама стицања својине и службености довољно је да се задржимо на два основа стицања, на правном послу и на закону. Непотребно је уводити као основ стицања својине на непокретности код зграда грађење или наслеђивање као посебан основ или одржај. Сви ови појединачни основи стицања, који су сада добили своје место као посебни основи, конзумирани су у два општа основа стицања својине, у правном послу и у закону. Шта значи стицање својине наслеђивањем? Ако је наслеђивање законско онда је основ стицања закон, а ако је тестаментално онда је основ стицања правни посао, јер је тестамент једностранни правни посао. Што се тиче одржаја, није разјашњено да ли се одржајем стиче својина самим актом испуњавања законских услова, што би опет било стицање на основу закона; или се одржајем стиче својина судском одлуком, односно уписом у земљишне књиге. Ово је веома важно питање да у пракси не би било дилема када је које право стечено, јер од момента стицања тог права зависи и обим и врста заштите која нам стоји на расположењу.

Сада бих се посебно задржала на ништавости уговора. Закон о промету непокретности садржавао је одредбу о томе на који ће се начин одузети непокретност од лица које стекне преко законског максимума. Ако је основ стицања било наслеђивање, стицалац је имао могућност опшије за једну непокретност док би за другу добио накнаду према правилима Закона о експропријацији. Када је основ стицања био правни посао, правни посао је важио али је стечена непокретност била одузимања преко максимума и без права на накнаду. Пројекат Закона о промету непокретности СР Србије садржи одредбу да је ништав правни посао којим се стиче својина на непокретности преко максимума. У образложењу се каже да је ово врло значајан гест којим се постиже већа мера заштите и већа правна сигурност. Међутим, мени се чини да је само привидно тако. Пре

свега, у присуству овакве одредбе о ништавости правног посла сигурно је да одузимању треба да претходи поступак поништења таквог посла, да би се формално постојећи правни основ уклонио и да би се створили услови да се одузме стечена непокретност. То је један проблем, који значи да се мора ићи на тужбу за поништај правног посла. Друго, ништа се не говори о правним последицама таквог поништења. Ја закључујем да смо, стога, упућени на одредбе Закона о облигационим односима који даје читаву лепену последица ништавог правног посла; између осталог и одузимање у корист државе, поред постојећих класичних институција *Nemo auditur* и реституције. Питање је, да ли оваква ништавост нужно води одузимању? И да ли би судови код изрицања реституције увек нашли да треба одузети у корист државе? Осим тога, питање је каква би правна и фактичка позиција била код носиоца који је савестан. Престао би да постоји правни основ његовог стицања, поништио би се правни посао и остало би отворено питање да ли би он требало да врати оно што је примио или би могао задржати и по ком основу. Истичемо ово због тога што, понављам, ова одредба, којом се изричито каже да се ништи правни посао, само на први поглед изгледа добра. У суштини она захтева допуну у смислу прецизирања последица ништавости правног посла којим се стиче непокретност преко законског максимума.

Има, свакако, још детаља о којима би се очекивало да говоримо ми практичари, и који наводе на размишљање, но за ову прилику мислим да је довољно.